

Türkiye’de Taşra Teşkilatıyla Yerel Yönetimler Arasındaki Güç Dengesi: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Çerçevesinde Bir Değerlendirme¹

The Balance of Power Between Provincial Organizations and Local Governments in Turkey: An Evaluation Within the Framework of the Presidential Government System

Kübra İLHAN * Yücel ÖZDEN **

ÖZET

Türkiye’de 2017 senesinde Anayasa değişikliğiyle birlikte mevcut parlamenter hükümet sistemine son verilerek, Türk tipi başkanlık sistemi şeklinde nitelendirilen Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile yönetsel yapıda önemli değişikliklere gidilmiştir. Gerçekleşen bu değişim, anayasal kaynaklı yerel yönetimleri ve taşra teşkilatını da şüphesiz etkilemiştir. Yeni hükümet sistemi sonrasında hem yerel yönetimler hem de taşra teşkilatı mevzuatında güncellemeler yapılmıştır. Mevzuat kapsamında değerlendirme yapıldığında hükümet sisteminde görülen değişim yerel yönetimler üzerinde çok kapsamlı bir dönüşüm getirmediği görülmektedir. Yerel yönetimler ekseninde görevli olan yetkili makamların değiştiği tespit edilmekte ve köklü, kapsamlı bir değişimin olmadığı görülmektedir. Taşra teşkilatında gerçekleşen güncellemeler incelendiğinde ise valinin konumu hususunda tartışmalar yürütülmekte ancak taşra teşkilatında da kapsamlı bir değişikliğe gidilmediği söylenebilmektedir. Tüm bu değerlendirmeler sonucunda yerel yöneticiler ile mülki idare amirleri arasında yetki ve görev alanları çerçevesinde güç dengesizliği oluşturup oluşturmadığı ise çalışmanın ana konusunu oluşturmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrasında yerel yönetimlerde merkezileşmenin görüldüğü, mülki idare amirlerinin yetki ve sorumluluk alanlarında genişleme olmadığı ancak 6360 sayılı Kanun ile büyükşehirlerde, büyükşehir belediye başkanı ile valinin birbirleriyle yarışan iki aktör konumuna geldiği söylenebilir.

Anahtar Kavramlar: *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Yerel Yönetimler, Taşra Teşkilatı..*

ABSTRACT

In Turkey, with the Constitutional amendment in 2017, the current parliamentary government system was terminated and the Presidential government system, which is characterized as a Turkish-type presidential system, was switched to. Significant changes have been made in the administrative structure with the presidential government system. This change has undoubtedly affected the constitutionally based local governments and the provincial organization as well. After the new government system, updates have been made to the legislation of both local governments and provincial organizations. When the evaluation is made within the scope of the legislation, it is seen that the change seen in the government system has not brought a very comprehensive transformation on local governments. It is determined that the competent authorities assigned to the axis of local governments have changed and it is seen that there is no radical, comprehensive change. When the updates in the provincial organization are examined, discussions are being held about the position of the governor, but it can be said that no comprehensive changes have been made in the provincial organization either. As a result of all these evaluations, the main subject of the study is whether there is an imbalance of power between local administrators and civil administrators within the framework of their authority and duty. It can be said that after the Presidential government system, there was centralization in local governments, there was no expansion in the areas of authority and responsibility of local administrators, but with Law No. 6360, the metropolitan mayor and the governor became two actors competing with each other in metropolitan cities.

Keywords: *Presidential Government System, Local Governments, Provincial Organization..*

¹ Bu makale 26-28 Ekim 2023 tarihleri arasında Kırıkkale’de düzenlenen 23. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu’nda (KAYFOR23) aynı başlıkla sunulan ve özeti KAYFOR23 bildiri özet kitabında yer alan bildirinin tam metin hâlidir.

* Öğr. Gör., Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu, kilhan@beu.edu.tr, ORCID No: 0000-0003-4665-9794.

** Dr. Öğr. Üyesi, Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu, yozden@beu.edu.tr, ORCID No: 0000-0003-2455-9151.

GİRİŞ

Türk siyasi tarihinde çok uzun yıllar hükümet sistemi olarak parlamenter hükümet sistemi uygulanmıştır. Parlamenter hükümet sistemine yönelik eleştiriler ileri sürülerek, Türk yönetim pratiğine başkanlık sisteminin daha uygun olduğu ileri sürülmüştür. Ülkede görülen siyasi, sosyal ve ekonomik istikrarsızlıkların temel kaynağı olarak parlamenter hükümet sistemi gösterilmiştir. İstikrarlı bir yönetim anlayışının getirilmesi için gerekli olan hükümet sisteminin nasıl olması gerektiği hakkında ise politik ve akademik platformlarda görüşmeler yapılmıştır. Bu doğrultuda yapısal ve kurumsal olarak anayasa değişikliğinin hayata geçirilmesi vurgulanmıştır. Tüm devlet organları arasında kusursuz bir işleyiş sağlayacak, güçlü, sorumlu ve istikrarlı bir hükümet modeli inşa edilmesi için harekete geçilmiştir. Tüm bu düşünceler doğrultusunda 2017 senesinde parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiştir. Yeni sistemle parlamenter hükümet sistemi nedeniyle ortaya çıktığı düşünülen ekonomik ve siyasi istikrarsızlığa son verileceği, devlet yönetiminin rasyonel hale geleceği, istikrarlı ve güçlü yürütme erkinin oluşturulacağı vurgulanmıştır. Yeni hükümet sistemiyle birlikte merkezi yönetimin başkent teşkilat yapısı yeniden düzenlenmiştir. Kamu politikası uygulama aşamasına yeni kurumlar eklenmiştir. Bilhassa yürütme erkinde görülen önemli değişiklikler, yerel yönetimlerde ve taşra teşkilatında yeni güncellemeler getirmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile yerel yönetimler ve taşra teşkilatında görülen güncellemelerin, yerelde güç dengesini bozup bozmayacağı konusu tartışma yaratmıştır. Yerel yöneticileri ile mülki idare amirleri arasında oluşabilecek görev ve yetki dağılımı dengesizliği, şüphesiz hizmet sunum aşamasını olumsuz etkileyecektir. Bilhassa büyükşehir belediye başkanı ile vali arasında meydana gelebilecek güç dengesizliği önem arz etmektedir. Nitel araştırma yönetiminin kullanıldığı bu çalışmada öncelikle Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi hakkında genel bir bilgilendirmek yapılmıştır. Çalışmanın devamında Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrasında hem yerel yönetimlerde hem de taşra teşkilatında yapılan güncellemeler mevzuat kapsamında sıralanmıştır. Çalışmanın son bölümünde ise yeni hükümet sistemi sonrası yerel yönetimler ve taşra teşkilatı arasında güç dengesizliğinin olup olmadığı tespit edilerek, genel bir değerlendirme yapılmıştır.

1.CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNE GENEL BAKIŞ

Günümüzde kararların hızlı ve etkin bir şekilde alınması ve benzer şekilde uygulamaya konulması her boyutta büyük öneme sahiptir. Ülkeler tarihi, siyasi, ekonomik ve kültürel gibi birbirinden farklı birden çok unsura bağlı olarak farklı hükümet sistemi modellerini tercih etmektedirler. Kuvvetler ayrılığı ilkesine göre parlamenter, yarı başkanlık ve başkanlık sistemi şeklinde isimlendirilen modellerin en önemli ayırt edici özelliklerinden biri yasama ve yürütme erklerinin göreve geliş usulü ve yetkileridir (Lamba ve Ateş: 2018: 100).

Türkiye’de hükümet sistemi modeli olarak köklü bir geçmişe sahip olan parlamenter sistem uygulaması 2017 yılında yapılan referandumla sona ermiştir. Böylece Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte yeni bir başkanlık sistemi modeli oluşturulmuştur. Sistem değişikliğine gidilmesindeki temel gerekçe olarak parlamenter sistem uygulamasından kaynaklı ortaya çıkan yönetsel ve siyasi krizler gösterilmiştir. Dolayısıyla parlamenter hükümet sistemi çerçevesinde yaşanan hükümet krizleri, siyasi istikrarsızlıklar ve

Cumhurbaşkanlığı seçiminde yaşanan sorunlar nedeniyle hükümet sistemi tartışmaları yaşanmış ve yeni sisteme geçilmiştir.

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandumun ardından kabul edilen Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile parlamenter sistemde yaşanan yönetsel krizlerin önlenmesi, darbe nedeniyle ara verilen demokratik yaşamın konsolide edilmesi, monist yapılanmayla yürütme organının etkin karar alması, vesayet odaklarıyla etkin mücadele etme ve kuvvetlerin sert ayrılığı kapsamında devletin temel organlarının hesap verebilirliğini ve şeffaflığını sağlama hedeflenmiştir (Miş ve Duran, 2017: 7-15). Bu hedefler doğrultusunda gerçekleştirilen anayasa değişikliği çerçevesinde yönetsel krizlerin engellenmesi ve sistemin sağlıklı bir şekilde çalışması için gerekli olan mekanizmaların sağlanması, hantal merkezi yapının değiştirilmesi ve kamu bürokrasisinin verimli bir şekilde işlemesi için adımlar atılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi modelinde devletin temel organları arasında etkili bir yapının kurulmasını sağlayan denge ve denetim mekanizmaları oluşturularak kurgulanmıştır. Sistemin temel özellikleri aşağıdaki başlıklar altın özetlenebilir (Eren ve Akıncı: 2018: 49-50);

- Yürütme ve yasama organlarının seçimleri aynı zamanda yapılmaktadır. Seçimlerin yenilenme kararını yasama ve yürütme organlarının her biri verebilmektedir. Böylece meydana gelebilecek olan kriz durumlarında yürütme ve yasama organlarından birisi seçim kararı alarak sistemin tıkanmasını önleyebilmektedir.
- Yürütme organının yapısı monist yapılanmaya dönüştürülerek, yürütme erkinin görev ve yetkileri Cumhurbaşkanının şahsında toplanmaktadır.
- Cumhurbaşkanı yasama organından bağımsız olarak üst düzey yöneticileri ve yardımcılarını atayabilmektedir.
- Cumhurbaşkanının partisi ile olan bağı devam etmektedir.
- Yürütme organına bütçe kanunu teklif etme yetkisi tanınmakta, bütçenin onaylanmaması halinde ise sistem krizlerinin önüne geçmek için bir önceki yılın bütçesiyle devam etme olanağı sağlanmaktadır.
- Yürütme organının siyasi ve cezai sorumluluğu yoktur.
- Yasama faaliyetleri, yürütme erkinden bağımsız bir şekilde TBMM tarafından yapılmaktadır.
- Güçlü yürütme anlayışı ile vesayet odakları baskı altında tutularak, sivil ve siyasi alan genişletilmektedir.
- Yürütme ve yasama organlarının seçimi doğrudan halk tarafından yapılmaktadır. Bu durum, seçmeni daha güçlü kılmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak isimlendirilen başkanlık modeli Türkiye’de fiili anlamda 9 Temmuz 2018 tarihinde uygulanmaya başlamıştır. Türkiye’de uygulanan model, başkanlık sisteminin tipik örneği olan ABD ve Latin Amerika ülkelerindeki uygulama

örneklerinden farklılaşmaktadır. Diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de hükümet sisteminin yapılandırılmasında ülkemizin temel dinamikleri belirleyici olmuştur.

2.CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN YEREL YÖNETİME ETKİSİ

Anayasa değişikliğinin yerel yönetimler üzerinde önemli bir etkisi olmamıştır. Anayasa’nın 123. Maddesinde görülen değişiklik ekseninde incelendiğinde bütün değişikliğin kamu tüzel kişiliğine sahip yerel yönetimlerin genel olarak etkilendiği tespit edilmektedir. Madde içeriği incelendiğinde ise yerel yönetimleri kapsamadığı ancak yerel yönetimlerin tüzel kişiliği bulunan bağlı kuruluşlarını ifade ettiği belirtilmektedir. 127. Maddenin 3. Fıkrasında ise mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerini görülmesi amacıyla birlik kurmalarının Cumhurbaşkanının izni ile olabileceği ifade edilmektedir. Bu izin verme yetkisi 6771 sayılı Kanun öncesinde Bakanlar Kurulu’na aitti (Salihoğlu, 2019: 23).

2.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Sonrası İl Özel İdareleri

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu il özel idarelerini seçmenler tarafından karar organları seçilen, il halkının ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan, idari ve mali özerkliği olan kamu tüzel kişileri şeklinde tanımlamıştır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’na göre il özel idaresi; seçmenler tarafından karar organının seçildiği, il halkının ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulduğu, mali ve yönetsel özerkliği bulunan kamu tüzel kişileri şeklinde tanımlanmıştır (İl Özel İdaresi, 2005: m.3). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte İl Özel İdaresi Kanunu üzerinde değişikliğe gidilmiştir. Yeni hükümet sistemi sonrasında söz konusu Kanun içeriğinde çok geniş kapsamlı değişikliğe gidilmemiştir. Kanun incelendiğinde Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrasında, il özel idaresine ilişkin 2 maddede değişikliğe gidildiği görülmektedir. Bu iki madde aşağıda belirtilmektedir.

Encümen toplantısı (md. 27): Madde içeriğinde Valinin encümen kararının kanuna, diğer mevzuat hükümlerine ve il genel meclisi kararlarına uygun olmaması durumunda, encümen kararının yeniden görüşülmesini isteyebilme hükmü yer almaktadır. Yeni hükümet sistemi öncesinde “tüzük, yönetmelik” ibaresi yer alırken, hükümet sistemi değişikliği ile “diğer mevzuat hükümleri” ifadesine yer verilmiştir.

Borçlanma (md. 51): “İl özel idarelerinin yüksek tutarda maddi kaynak ve teknoloji gerektiren yatırımlarında Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeler” ifadesi yerine yeni hükümet sistemi sonrasında Cumhurbaşkanı tarafından kabul edilen projeler için borçlanma yapılacağı ifade edilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin il özel idarelerine olan etkisi İl Özel İdaresi Kanunu kapsamında incelenmiş ve ortaya konulmuştur. Sonuç olarak yeni hükümet sisteminin il özel idareleri üzerinde kayda değer bir değişim getirdiği söylenemez. İl Özel İdaresi Kanununa yönelik etkileri de sadece teknik düzenlemeler şeklinde görülmektedir.

2.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Sonrası Belediye Yönetimi

Belediye, bir yerel yönetim birimi olarak anayasada belirtilmekte ve kanun doğrultusunda büyük yerleşim yerlerinde özel yönetim biçimleri getirilebilir ilkesi doğrultusunda birden fazla belediye modelinin olabileceği vurgulanmaktadır. 1984 yılından itibaren büyük yerleşim yerleri için özel bir belediye yönetimi modeli uygulanmaya başlanmış ve belediye denildiği vakit tek bir modelin öngörülemediği belirtilmektedir. Anayasada görev ve kuruluşları ile yetkilerinin yerinden yönetim ilkesi doğrultusunda kanunla düzenlenmesi öngörülen belediye, tek tip bir yapıda değil il, ilçe, belde ve büyükşehir olarak çeşitlenmektedir (Öner, 2019: 309). Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası belediye kanunlarında görülen değişiklikler incelenirken yerel yönetimler mevzuatındaki 5393 ve 5216 sayılı Kanunlar ele alınacaktır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre, belediye seçmenlerce karar organları seçilen, belde sakinlerinin ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan, idari ve mali açıdan özerk, kamu tüzel kişileri (Belediye Kanunu, 2005: m.3/4).

5393 sayılı Kanun, yürürlüğe girdikten sonra bazı maddelerinde değişikliğe gidilmiştir. Hiç şüphesiz Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası Kanun içeriğinde dönüşüme gidilerek, yeni hükümet sistemine uyumlu bir hale getirilmeye çalışılmıştır. Söz konusu güncellenmeler maddeler halinde aşağıda sıralanmakta ve değerlendirilmektedir.

Belediyenin Kuruluşu (md.4): Yeni hükümet sistemi öncesinde madde içeriğinde bulunan Danıştay görüşünün alınması ve sonrasında müşterek kararname ile karar bağlanması ibaresi kaldırılmış, yerine Cumhurbaşkanı kararı ibaresi getirilmiştir. Aynı şekilde maddenin altıncı fıkrasında da Cumhurbaşkanı kararı ifadesi getirilmiştir.

Birleşme ve Katılma (md. 8): madde içeriğinde belediyelerin birleşme ve katılma şartları sıralanmakta ve büyükşehirlerde birleşme ve katılma işlemleri, katılacak ilçe belediye meclisinin görüşü alındıktan sonra büyükşehir belediye meclisinde karara bağlandığı ve sonucun Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına bildirildiği ifade edilmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesinde madde içeriğinde yer alan İçişleri ibaresi, yeni hükümet sistemi sonrasında Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı şeklinde değiştirilmiştir.

Tüzel kişiliğin sona erdirilmesi (md. 11): 703 sayılı KHK ile tüzel kişiliğine son verilme şartlarının sağlanması halinde belediye ve köy tüzel kişiliği Cumhurbaşkanı kararı sonrasında kaldırılmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemi öncesinde Danıştayın görüşü sonrası İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname ile belediye ve köylerin tüzel kişiliğine son verilmekteydi.

Kararlarının uygulanması ve nüfus (md.12): 703 sayılı KHK ile madde içeriğinde yer alan müşterek kararname ibaresi değiştirilerek, Cumhurbaşkanı kararı ibaresi getirilmiştir.

Belediyenin yetkileri ve imtiyazları (md.15): 7153 sayılı Kanun ile madde içeriğinde yer alan İçişleri Bakanlığı ibareleri Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı şeklinde değiştirilmiştir.

Meclisin görev ve yetkileri (md.18): Yurt içindeki belediyeler ilgili bakanlığın izni doğrultusunda yurt dışındaki belediyelerle iş birliği yapabilmekte ve ilişkiler kurabilmektedirler.

7153 sayılı Kanun ile birlikte belediyelerin iş birliği konusunda izin alacağı yetkili makam Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olarak belirlenmiştir.

Başkanlık divanı (md.19): Meclisin çalışması ve katılıma ilişkin esas ve usule dair yönetmelik çıkarma yetkisi, 7153 sayılı Kanun ile İçişleri Bakanlığında Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına verilmiştir.

Norm kadro ve personel istihdamı (md.49): 7153 sayılı Kanun öncesinde Norm kadro ilke ve standartları belirleme yetkisi İçişleri Bakanlığında, Kanun ile birlikte bu yetki Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına devredilmiştir.

Faaliyet Raporu (md. 56): Belediye başkanı, plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belediye borçlarını ve performans ölçütlerine göre gerçekleştirme durumu ile oluşan sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporu hazırlar. Faaliyet raporu nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır. Faaliyet raporunun bir örneği İçişleri Bakanlığında gönderilirken, yeni hükümet sistemi ile bu konuda yetkili Bakanlık, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olmuştur.

Faaliyet raporu neticesinde belediye meclisi, belediye başkanını denetleyebilmekte ve denetim neticesinde belediye başkanı için yetersizlik kararı verilebilmektedir. Bu doğrultuda belediye başkanı görevden düşürülebilmektedir. Denetim neticesinde başkanın görevden düşürülebilir olması, belediye meclisinin belediye başkanı karşısında güçlü bir konumda olduğunu göstermektedir. Belediye meclisi tarafından kabul edilmeyen faaliyet raporu neticesinde belediye başkanının yetkisizlik kararı ile düşürülebiliyor olması önem arz etmektedir. Bu nedenle raporun bir örneğini yalnızca Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına gönderiliyor olması eleştirilmektedir. Eş zamanlı olarak faaliyet raporunun İçişleri Bakanlığında gönderilmesi gerekliliği vurgulanmaktadır (Öner, 2019: 316).

Bütçenin hazırlanması ve kabulü (md. 62): Madde içeriğinde belediye başkanı hazırlamış olduğu bütçe tasarısını öncelikle encümene sunar ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığında gönderir ifadesi yer almaktadır. Yeni hükümet sistemi öncesinde bütçe tasarısı İçişleri Bakanına gönderilmekteydi.

Bütçe sistemi (md. 65): Belediye bütçesinin Maliye Bakanlığının görüşü alındıktan sonra Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği ifade edilmektedir. 7153 sayılı Kanun sonrasında İçişleri Bakanlığında bulunan yönetmelik çıkarma yetkisi Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığında devredilmiştir.

Borçlanma (md. 68): Belediye, yürütmüş oldukları hizmetlerde oluşan giderleri karşılamak için bu madde hükümlerine göre borçlanma yapabilir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemi öncesinde İçişleri Bakanlığında bulunan borç onaylama yetkisi, yeni hükümet sistemi ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığında verilmiştir. Yüksek tutarlı kaynak ve ileri teknoloji gerektiren alt yapı yatırımlarında Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan projeler için borçlanmaya gidilebileceği ifade edilmiştir. Yeni sistem öncesinde borçlanma için proje tespitinde Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca yapıldığı da ifade edilmiştir. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrasında dış kaynak desteğinin olması gereken

projelerde Hazine Müsteşarlığın yerine Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınacağı belirtilmiştir.

İşletme tesisi (md. 71): Madde içeriğine güncellenme yapılarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ibaresi getirilmiştir.

Kentsel dönüşüm ve gelişim alanı (md. 73): Kamunun kullanımında bulunan alanlarda kentsel dönüşüm yapabilmek için ilgili belediyenin talebi ve Cumhurbaşkanının kararı bulunmak zorundadır.

Yurt dışı ilişkileri (md. 74): Belediye, görev alanı kapsamında uluslararası organizasyonlara kurucu üye olabilir ve yabancı mahalli idarelerle ortak faaliyet ve projeleri yürütebilmektedir. Tüm bu iş birliğinin sağlanması için öncesinde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı izninin alınma şartı bulunmaktadır. Yeni hükümet sistemi öncesinde izin yetkisi İçişleri Bakanlığında bulunmaktaydı.

Diğer kuruluşlarla ilişkiler (md.75): Madde içeriğine getirilen ek düzenlemeyle birlikte belediyeler arasında kurulan iş birliğinin çeşitlendirildiği görülmektedir. Terör, göç ve afete uğrayan yerleşim alanları iş birliği için bir gerekçe olarak gösterilmektedir. Bu kriterleri kapsayan belediyeler ile görevlendirilen belediyelerde, belediye başkanı veya vali aksayan hizmetleri başka bir belediye tarafından sunulmasını isteyebilmektedir. Yardım talep edilen belediye, meclis kararı olmadan İçişleri Bakanının izniyle bu talebi yerine getirebilmektedir. Bu madde kitlesel göç, afet, terör olayları ile belediye hizmetlerinin ilişkilendirmesi aşamasında İçişleri Bakanlığı ve valilerin devreye girdiği görülmektedir.

Kent konseyi (md. 76): Kent konseyine dair çalışma usul ve esasları İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan yönetmelikle ile belirlenirken, yeni hükümet sistemi sonrasında bu alandaki yetki Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına devredilmiştir.

E-Belediye (Ek Madde 3): E-Belediye bilgi sistemini kurmaya, veri iletimi, veri saklama ve tüm bunlarla ilgili süreci, usul ve esasları tespit etmeye İçişleri Bakanlığı yetkiliyken, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrasında Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı da eklenerek, iki bakanlığın bu kapsamda müştereken yetkili olduğu belirtilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin 5393 sayılı Belediye Kanunu'na etkileri incelendiğinde yeni hükümet sisteminin yapısına uygun belli başlı uyarlamaların olduğu görülmektedir. Ancak bu değişim bir teknik düzenleme şeklinde nitelendirilebilmektedir. Kanun içeriğinde yapılan değişimler genellikle yetkili makamlarda güncellemelerin olduğu görülmektedir. Bu nedenle yeni hükümet sisteminin Kanun içeriğinde çok geniş kapsamlı veya derinlemesine bir değişim getirdiği söylenemez.

2.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Sonrası Büyükşehir Belediye Yönetimi

5393 sayılı Belediye Kanunu tüm belediye idaresi için temel kanun hükmünde olduğu gibi 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu da büyükşehir belediye yönetimi için temel kanun niteliğindedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrasında Belediye Kanunu'nda yapılan değişiklikler büyükşehir belediye yönetimlerini etkilemiştir. Yeni hükümet sistemi ile birlikte 5216

sayılı Kanunda da teknik güncellemeler yapılmıştır. Gerçekleşen güncellemeler aşağıda maddeler halinde sıralanmıştır.

Alt Yapı Hizmetleri (md. 8): Madde içeriğinde büyükşehirlerde alt yapı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi için yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlarının temsilcilerinin oluşturduğu alt yapı koordinasyon merkezinin oluşturulacağı ve bu merkezin esas ve usulleri Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği belirtilmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesinde bu konuda yönetmelik çıkarma yetkisi İçişleri Bakanlığı aitti, yeni hükümet sistemi sonrasında bu yetki Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına devredilmiştir.

Ulaşım Hizmetleri (md. 9): Büyükşehirlerde kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerindeki her türlü taşımacılık hizmetlerin koordinasyon içinde yürütülmesi için Ulaşım Koordinasyon Merkezi kurulur. Bu merkeze dair yönetmelik çıkarma yetkisi İçişleri Bakanlığı aitken, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile iki bakanlık görevli kılınmıştır. İçişleri Bakanlığı ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından müştereken yönetmelik çıkarma yetkisi tanımlanmıştır.

Personel istihdamı (md. 22): Büyükşehir belediyesi personeli büyükşehir belediye başkanı tarafından atanır. İçişleri Bakanına ait olan Genel Sekreteri atama yetkisi, yeni hükümet sistemi ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanına verilmiştir.

Büyükşehir engelli hizmet birimi (ek madde 1): Büyükşehirlerde engelli hizmet birimlerinin kuruluş, sorumluluk, görev ve yetkiye dair yönetmelik çıkarma yetkisi İçişleri Bakanlığında iken, sistem değişikliğinin ardından bu yetki Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına verilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin 5216 sayılı Kanun'a etkisi incelendiğinde 5393 sayılı Kanun'da olduğu gibi belli başlı teknik düzenlemelerin olduğu, köklü değişikliğe gidilmediği görülmektedir. Yeni hükümet sisteminin yerele etkisi mevzuat kapsamında incelenmiş, güncelleme yapılan maddeler sıralanmıştır. Aynı şekilde 6360 sayılı yasa sonrası yönetsel sisteme dahil edilen Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın (YİKOB) incelenmesi, yerelde güç dengesinin ortaya konulması için önem arz etmektedir.

6360 sayılı ile büyükşehir belediyelerde, kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin bir şekilde yerine getirilmesi, bu kurum ve kuruluşlara rehberlik edilmesi ve denetlenmesi için valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur. 6360 sayılı Kanun yürürlüğe girene kadar tüm illerde il özel idaresi bulunurken, Kanun ile yapılan değişiklik sonucunda il özel idarelerin sayısı 51'e düşürülmüş ve Büyükşehir sayısı 30'a yükselmiştir. Büyükşehirlerde il özel idareleri kaldırılarak, YİKOB kurulmuştur (6360 sayılı Kanun, 2012).

Kanun neticesinde beledi sınırlar ile mülki sınırlar örtüşerek, büyükşehir tanımı değişmiştir. Bütün şehir uygulaması şeklinde nitelendirilen bu yapı ile 30 büyükşehirde il özel idareleri kaldırılmıştır. İl özel idarelerinin elinde bulunan yetki ve varlıklar yerel yönetim birimlerine ve merkezi idareye devredilmiştir. İl özel idarelerinin kaldırıldığı büyükşehirlerde kurulan kurumlar Kanun'da sıralanmış, bu kurumlar arasında önem arz eden bir diğer kurum ise YİKOB kurumudur. YİKOB, il özel idarelerin yerine bir alternatif olarak nitelendirilmektedir.

YİKOB, il özel idarelerin görev alanına giren bazı görevleri bünyesine almıştır. Buna rağmen YİKOB kurumunun il özel idaresiyle kıyaslandığında görev alanlarında azalma olduğu belirtilmekle birlikte il özel idarelerinde bulunmayan ve yerel yönetimler üzerinde etkin bir denetim sistemine dönüştüğü de ifade edilmektedir. Bu yetki, ilde bulunan kamu kurum ve kuruluşların sunması gereken hizmetlerde bir aksama olduğu tespit edildiği durumda devreye girmektedir. Böylece illerde valiler vasıtasıyla yerel yönetimlerin görevlerine müdahale etme imkânı doğmuştur. Vali, illerde kamu kurumları tarafından sunması gereken hizmetlerde aksama olduğunun tespiti ve bu durumun kamu düzenini olumsuz etkilemesi, belirtilen yetkinin kullanılması için yeterli bulunmaktadır. Bu durum merkez-yerel ilişkisi ekseninde incelendiğinde mevcut yetkinin oldukça etkili olduğu söylenebilmektedir. YİKOB kurumu, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin getirmiş olduğu bir yenilik değildir. YİKOB başkanlığını vali veya vali yardımcısı üstlendiği için yerel üzerinde merkezin etkisi açıkça görülmektedir (Küçük, 2020: 134-135).

İl özel idarelerinin kaldırılmasının yanında büyükşehir belediye başkanlarının görev ve yetki alanlarının artması ve sorumluluk alanlarının il mülki sınırları olarak belirtilmesi nedeniyle valinin konumunda bir değişiklik olup olmadığı tartışılır bir konu haline gelmiştir. Vali ile Büyükşehir Belediye Başkanı arasında yetki ve sorumluluk alanı incelendiğinde bir güç çatışmasının görülüp görülmeyeceği sorusunu akla getirmektedir.

YİKOB kurumu büyükşehir belediyelerde yürütülen hizmet ve yatırımların etkin olarak yerine getirilmesi ve denetlenmesi hususunda yetkili kılınmıştır. Bu hizmetlerde bir aksamının olması halinde, valiler bu duruma YİKOB'lar aracılığıyla müdahale etmektedir. 674 sayılı KHK ile belediyelerde hizmet aksamaları neticesinde terör olaylarına müdahaleyi olumsuz etkilediği valilik tarafından tespit edilmesi halinde, valilik söz konusu hizmeti YİKOB aracılığıyla yapabileceği hükmü getirilmiştir. Bu hüküm belediye başkanının yetki alanını sınırlandırabilmektedir. Büyükşehirlerde il özel idarelerinin kaldırılması ve YİKOB kurumunun kurulmuş olması yerel yönetimlerde merkezileşme hareketi şeklinde nitelendirilmektedir. Çünkü YİKOB merkezi idarenin denetimi altında olan bir kurumdur. Tüm bu eleştirilerin aksine YİKOB kurumunun ikame bir kuruluş niteliğinde olmadığı belirtilmekte, büyükşehirlerde il özel idarelerin kaldırılması ve pek çok yetki ve görev alanının büyükşehir belediyelerine aktarılmasına rağmen meydana gelebilecek boşlukların doldurulması için kurulduğu görüşü de ileri sürülmektedir (Akman ve Kalender, 2018: 1051-1052).

Büyükşehirlerde valiye bağlı olarak kurulan YİKOB kurumu sonrasında valinin sahip olduğu görev ve yetki alanının yeniden tanımlandığı, yönetsel kapasitesinin arttığı ve bu nedenle yerelde merkezileşmenin kaçınılmaz bir duruma geleceği genel bir kanıyı oluşturmaktadır (Arsoy, 2021: 116; Koyuncu ve Köroğlu, 2012: 3).

2.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Sonrası Köy Yönetimi

Yerel yönetim birimi olan köy yönetiminde Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrasında önemli değişimler görülmemiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda köy yönetimi ile ilgili yapılan değişim ve 442 sayılı Köy Kanunu'nda görülen güncelleme aşağıda sıralanmıştır.

703 sayılı KHK ile 5393 sayılı Belediye Kanunu 11. Maddesinde yer alan köy tüzel kişiliğinin sona erdirilmesindeki Danıştay görüşünün alınma ibaresi kaldırılmıştır. Yeni hükümet sistemi sonrasında köy tüzel kişiliği kaldırma yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir.

Güvenlik korucuları (md.74): Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen illerde; olağanüstü hâl ilanını gerektiren ve şiddet olaylarına ait belirtilerin köy halkının canına ve malına zarar verebilecek durumlarda, valinin teklifi üzerine İçişleri Bakanının onayı neticesinde güvenlik korucusu görevlendirilmektedir. Cumhurbaşkanı hükümet sistemi öncesinde güvenlik korucusu uygulaması yapılacak illerin belirlenmesinde Bakanlar Kurulu yetkili iken, yeni sistemle birlikte Cumhurbaşkanı yetkili olmuştur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile getirilen bir diğer güncelleme ise güvenlik korucularının görevlerine dair tüm usul ve esaslar Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenmesidir.

Yerel yönetimler mevzuatlarında yapılan güncellemeler incelendiğinde tüm yerel yönetim birimlerinde köklü değişimlerin yapılmadığı, yetkili makamlarda değişimlerin olduğu ve merkezi idarenin eski düzende olduğu gibi yerel üzerinde etkisinin olduğu tespit edilmektedir.

2.5. Mahalli İdare Birlikleri Kanunu

Birden fazla mahalli idarenin, yürütmüş oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte yürütmek amacıyla kendi aralarında kurdukları mahalli idare birliği, 2005 yılında çıkarılan 5355 sayılı Kanun ile birlikte mahalli idare birliklerinin hukuki statüsü, görev ve yetki alanları, çalışma usul ve esasları ortaya konulmuştur. Yerel yönetimler için önem arz eden mahalli idare birliklerinde de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası bazı güncellemeler yapılmıştır. 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu kapsamında Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası görülen güncellemeler aşağıda sıralanmıştır.

Birliğin Kuruluşu (md. 4): Cumhurbaşkanının onayı neticesinde mahalli idare birliği kurulmakta ve tüzel kişilik kazanılmaktadır. Katı atık, altyapı hizmetleri, su ve ekolojik dengeyi korumaya yönelik projelerin gerekliliği durumunda, Cumhurbaşkanı tarafından söz konusu yerel idarelerin bahsi geçen projeler doğrultusunda kurulan birliğe katılmalarına veya birlikten ayrılmalarına karar verilebilmektedir. 700 sayılı KHK ile bu maddenin birinci, ikinci ve üçüncü fıkralarında bulunan Bakanlar Kurulu ibaresi yerine Cumhurbaşkanı ibaresi getirilmiştir.

Birlik tüzüğü (md. 5): Birlik, birden çok ilin yerel yönetimlerinin katılımıyla kuruluyorsa üyeleri il özel idareleri ve köylerden oluşan birlikler için İçişleri Bakanının, diğerleri ise Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanının onayı ile kesinleşir. Tüzük değişikliği ile bilgiler birlik tüzüğünde yer verilir ve tüzüğün onaylanmasına dair belirtilen usul uygulanır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesinde yalnızca İçişleri Bakanı ibaresi yer almaktaydı.

Köylere hizmet götürme birlikleri (md. 18): İlçelerde köylere ait hizmetlerin yürütülmesi ve kırsal kalkınmayı sağlaması amacıyla köylere etkin hizmet götürme birliği kurulabilir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesinde bu konuda genel izin verme yetkisi Bakanlar Kurulu'nda iken, yeni sistemde yetki Cumhurbaşkanıya devredilmiştir.

Ülke düzeyinde birlik kurulması (md. 20): Yerel yönetimlerin gelişmesine yardımcı olunması, personelin eğitilmesi, çıkarlarının korunması ve mahalli idarelerle ilgili kanun hazırlık aşamasında fikir beyan edebilmeleri için il özel idarelerini ve belediyeleri temsil etmek üzere ülke düzeyinde sadece birer birlik kurulabilir. Aynı amaçlar doğrultusunda ülke düzeyinde olmayan mahalli idare birlikleri de kurulabilmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile bu maddeye ek

düzenleme ile YİKOB'lar eklenmiştir. İl özel idarelerinde oluşan ülke düzeyindeki birliğe YİKOB da aynı hak ve yetki ile üye olabileceği belirtilmiştir.

Turizm altyapı hizmet birliklerinin kuruluşu (geçici md.3): Turizm altyapı hizmet birliklerinin kuruluşuna dair süreci takip edecek valiliği belirleme yetkisi Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesinde İçişleri Bakanlığında iken, yeni sistemle Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına devredilmiştir.

2.6. Yerel Yönetimler Politikaları Kurulu

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile yerel yönetim alanında gelişimin sağlanması, etkin politikaların belirlenmesi, çağa uygun bir dönüşüm yaşanması adına Yerel Yönetimler Politika Kurulu kurulmuştur. 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 20. maddesi ile; bilim, teknoloji, eğitim, ekonomi, dış politika, sanat, kültür, sosyal ve sağlık alanlarında politika kurulları kurulmuştur. Bu kurullar arasında yerel yönetimler için önem arz eden Yerel Yönetim Politika Kurulu da bulunmaktadır. Kararname'nin 31. Maddesinde Yerel Yönetim Politikaları Kurulu'nun görev ve yetki alanı belirtilmiştir. Yerel Yönetim Politikaları Kurulunun görev ve yetkileri şu şekilde sıralanabilir (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018):

- Yerel yönetim ve kentleşme alanında strateji ve politika önerileri geliştirmek,
- Türkiye'nin sahip olduğu sosyal, siyasi ve ekonomik yapısına uygun şekilde yerel yönetim stratejileri sunmak,
- Göç ve iskân konularında politika önerileri geliştirmek,
- Türkiye'nin sahip olduğu kültürel mirası göz önünde tutarak kentleşme politika önerileri sunmak,
- Çevre, su, orman ve benzeri alanlarda geliştirici ve koruyucu politika önerileri geliştirmek,
- Başarılı çevre yönetimi için strateji önerileri geliştirmek,
- Akıllı şehircilik uygulamaları için strateji önerileri sunmak,

Yerel Yönetimler Politika Kurulu yerel yönetimlerin etkin faaliyet sunabilmesi, sağlıklı kentsel politikaların uygulamaya konulabilmesi, teknolojinin yerele entegre edilmesi gibi konular hakkında strateji gelişmesi önem arz etmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası yerel adına yürütülen çalışmalar içerisinde gösterilebilmektedir.

2.7. Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü

Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemi ile yerel yönetimlere dair yürütülen bir diğer çalışma Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğüdür. 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile İçişleri Bakanlığı bünyesinde bulunan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı bünyesinde Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü olarak örgütlenmiştir. Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün görev ve yetkileri 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesininin 100. Maddesinde sıralanmıştır. Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün görev ve yetkileri şunlardır:

- Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine ilişkin mevzuatla verilen hizmetleri yapmak ve geliştirmek,
- Mahalli idare hizmet ve yatırımların kalkınma planları ile yıllık programlarına uygun olarak yürütülmesini gözetmek,
- Mahalli idarelerin gelişmesi için araştırmalar yapmak, istatistiki bilgiler toplayarak değerlendirmek,
- Mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimine dair tüm hususları ortaya koymak.

Yerel Yönetimler Politika Kurulu gibi Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, yerel yönetimlerin gelişimi ve kaliteli hizmet sunumu amacıyla hizmet sunan ve yeni hükümet sistemi ile etkin olarak faaliyet sunan yapıdadır.

3. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN TAŞRA TEŞKİLATINA ETKİSİ

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrasında başkent teşkilatında önemli değişiklikler yaşanırken, taşra teşkilatında aynı dönüşüm görülmemiştir. Taşra teşkilatında mülki idare yapısındaki belli başlı değişiklikler dışında kapsamlı bir değişimin olduğu söylenemez.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu kapsamında Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası taşra teşkilatına yönelik yapılan değişiklikler madde madde incelenerek sıralanmıştır.

2018 yılında yayınlanan 3 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 2. Maddesine göre valiler doğrudan doğruya Cumhurbaşkanı kararı ile atanacaktır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesinde valilerin atama şekli İçişleri Bakanlığının önerisi, Bakanlar Kurulunun kararı, Cumhurbaşkanının onayı ile olurken, yeni sistem sonrasında direkt olarak Cumhurbaşkanı tarafından atanma hükmü getirilmiştir. Ayrıca valilerin görev süreleri ile atandıkları vakit göreve olan Cumhurbaşkanının görev süresini geçemeyeceği ifade edilmektedir. Cari işlerin yürütülmesi ilkesi gereği bu husus kararname ile düzenlenmiştir. Valiler, görev süreleri sona ermeden de Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınabileceği ifade edilmektedir (3 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018).

Valilerin görevleri ve bazı durumlarda kamu görevlisi statüleri sona erebilir. Cumhurbaşkanı'nın görev süresinin sona ermesiyle valilerin de görev süresi sona ermektedir. Ancak bu durumda sadece valilik görevi sona ermemektedir. Aynı zamanda kamu görevi de son bulmaktadır (Koç, 2021: 52).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile merkezi yönetimde görülen değişim süreci şüphesiz taşra teşkilatını da etkilemiştir. Yeni hükümet sisteminin yerele etkisi yerel yönetim mevzuatı kapsamında incelenip değerlendirildiği gibi taşra teşkilatına etkisi de aynı doğrultuda incelenmiştir. Yeni sistemin 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na getirdikleri, yapılan güncellemeler aşağıda sıralanmıştır. Böylece mülki idare amirlerinin görev ve yetki alanı incelenerek, yereldeki konumu ortaya konulması amaçlanmıştır.

Valilerin hukuki durumları, görev ve yetkileri (md. 9-11): 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 9. Maddesinde gidilen değişiklikler ile valilerin atama şekli, hukuki durumları, görev ve yetkilerinde kayda değer dönüşümlerin olduğu söylenebilir.

703 sayılı KHK ile yapılan değişiklik sonrasında Vali, ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi olduğu ve il idaresinde Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olduğu hükmüne yer verilmiştir. Bu değişiklik ile birlikte valilerin siyasi bir yönünün kalmadığı ve ilde yalnızca Cumhurbaşkanının temsilcileri oldukları için Cumhurbaşkanının emir ve talimat verebileceği ifade edilmiştir. Maddenin devamında ise Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların, görevleri kapsamında Cumhurbaşkanı onayı olmadan valilere re'sen emir ve talimat verebilecekleri belirtilmiştir.

İl İdaresi Kanunu'nda yapılan güncellemeler incelendiğinde valinin bakanları temsil etme konusu açık bir şekilde düzenlenmemiştir. Yeni hükümet sistemi öncesinde herhangi bir karışıklığa mahal vermeyecek şekilde valinin her bir bakanın ayrı ayrı mümessili olduğu belirtilmekteydi. Bakanlık taşra teşkilatı personelinin hiyerarşik amirinin vali olması da valinin bakanı direkt olarak temsil ettiğinin göstergesidir. Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar arasında koordinasyon gereği farklı kararların alınması pek mümkün görülmemekte ve Cumhurbaşkanı yardımcısı ile bakanların farklı kararlar alması, valiye farklı emirler verilmesi halinde nasıl bir yöntem izleneceği de merak konusu oluşturmaktadır. Ancak bu durumda Cumhurbaşkanı yardımcısının Cumhurbaşkanının iradesini temsil etme gücüne sahip olması nedeniyle Cumhurbaşkanı yardımcısının vermiş olduğu emrin uygulanması daha doğru olacağı ifade edilebilir (Koç, 2021: 56).

Kanun'un 9. Maddesinde valilerin kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile diğer mevzuatın verdiği yetkiyi kullanmak amacıyla genel emir çıkarabileceği ifade edilmektedir. Bu hüküm ile valilerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kendisine verilen ödevleri yerine getirilebileceği vurgulanmıştır.

Kanun'un 11. Maddesinde vali, il sınırları kapsamında tüm kolluk kuvvetinin amiri olduğu belirtilmiştir. Valinin, kamu güven ve düzenini korumak ve suç işlenmesini önlemek için gerekli olan tüm tedbirleri alabileceği vurgulanmıştır. Valilerin sokağa çıkma yasağını uygulamaya koyması kolluk kimliğinin ön plana çıktığının göstergesidir.

11. Maddesinin içeriğinde 703 sayılı KHK'nin 138. Maddesi gereğince Bakanlar Kurulu ve Hükümet ibarelerinin yerine Cumhurbaşkanı ibaresi kullanılmıştır.

Vali ile il idare şube başkanlarının münasebetleri (md. 21-22): 21. maddenin birinci fıkrasında yer alan "*kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarıyla*" ibaresi 703 sayılı KHK'nin 138 inci maddesiyle birlikte "*kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatta*" şeklinde değişikliğe gidilmiştir. Aynı şekilde 22. Maddenin içeriğinde hükümet kararları, yönetmelik ve tüzük ibaresi kaldırılarak yerine Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat kararları ibaresi getirilmiştir.

Devir ve teftiş (md. 26): Valiler, ilin idari, mali, sosyal ve sağlık durumu ve Cumhurbaşkanınca alınan karar ve tedbirlerin sonuçları ve tüm bunların halk üzerindeki etkileri Cumhurbaşkanlığına ve ilgili Bakanlıklara rapor verirler. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi

sonrasında “Hükümetçe alınan kararlar” ibaresi yerine “Cumhurbaşkanınca alınan kararlar” ifadesi getirilmiştir.

İlçe İdaresi ve Teşkilatı (md. 27): Madde içeriğinde ilçe idaresinin başında kaymakam olduğu ve ilçede Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtası olduğu belirtilmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesinde kaymakam, hükümetin temsilcisi olduğu hükmü yer alıyorken, yeni sistem ile birlikte bu durum değişmiştir.

Yeni hükümet sisteminde valinin konumu, siyaset-bürokrasi ikilemi yaşadığı için tam anlamıyla net olmadığı söylenebilmektedir. Ancak kaymakamın valiye nazaran rolünün ve temsilinin çok daha belirgin olduğu ifade edilmektedir. Valilik istisnai memuriyetken, kaymakamlık meslek memurluğudur. Cumhurbaşkanı, kaymakama vali makamını atlayarak doğrudan doğruya emir ve talimat veremez. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’na göre kaymakam, valinin talimat ve emirlerini yürütmekle görevlidir. Bu nedenle Kanunu’nun 27. Maddesinde yer alan hüküm eleştirilmekte, Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtası ifadesinin ne anlama geldiğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir (Dinç ve Yılmaz, 2022: 202).

Kaymakamların hukuki durumları, görev ve yetkileri (md. 31): 703 sayılı KHK’nın 138. maddesi kapsamında kaymakam kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın verdiği yetkileri kullanır ve ödevleri yerine getirir ibaresi getirilmiştir. Eski sistemde tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarının verdiği yetkiler kullanılır ibaresi yer almaktaydı Aynı maddenin devamında ise kaymakam, valinin emir ve talimatlarını yürütmekle ödevli olduğu belirtilmiştir.

Kaymakamın ilçe idare şube başkanlarıyla münasebetleri (md. 37-38-39): Madde içeriğine 703 sayılı KHK’nin 138 inci maddesiyle kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat ibaresi getirilmiştir. Kanun’un 38 ve 39. Maddelerinde yer alan Hükümet kararları, yönetmelik, tüzük ibarelerine son verilmiş ve yerlerine kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat ile Cumhurbaşkanınca alınmış karar ve tedbirlerin ibaresi getirilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin taşra teşkilatına etkisi incelendiğinde kapsamlı bir dönüşüm olmadığı, yalnızca mülki idare amirlerinin bilhassa valilerin konumu hususunda yapılan güncellemenin dikkat çektiği söylenebilir. Valiler, Cumhurbaşkanının ileri sürdüğü politikaları taşrada uygulamaya çeviren bir mercii olarak nitelendirilmeye başlanmıştır. Yeni hükümet sistemi sonrasında valilerin taşrada güç ve yetkisinin arttığı söylenemez ancak Cumhurbaşkanının valiler üzerindeki etkisini arttırdığı söylenebilir. Bu durumun Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin ruhuna yaraşır olduğu ve yerel yönetimlerde merkezileşmeden söz edildiği gibi taşra teşkilatının aynı doğrultuda bir yapının süre geldiği ileri sürülebilmektedir.

SONUÇ

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte bilhassa yürütme organında olmak üzere diğer devlet organlarının yapı ve işleyişlerinde değişimler görülmektedir. Yürütme organında çok büyük yetki alanına sahip olan Cumhurbaşkanı, sahip olduğu anayasal yetkiler doğrultusunda hem yerel yönetimin hem de taşra teşkilatının kurumsal yapısı ve işleyiş sürecinde eski hükümet sistemine nazaran daha etkili bir rol üstlendiği söylenebilmektedir. Mevzuat kapsamında yapılan güncellemeler incelendiğinde, Cumhurbaşkanının yerel ve taşra üzerindeki etkisi net bir şekilde görülmektedir.

Cumhurbaşkanı hükümet sistemi ile mevcut kurumsal yapının şekillenmesi için Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ön plana çıkmış ve Türk kamu yönetimine etkisi önemli düzeyde olmuştur. Kamu yönetiminde görülen kurumsal değişim şüphesiz anayasal kaynaklı yerel yönetimleri de etkilemiştir. Yerel yönetimler mevzuatı, çıkarılan kararnameler sonucunda değişime uğramıştır. Cumhurbaşkanı hükümet sistemi ile yerel yönetim mevzuatının uyumlaştırılması için yetkili makamlarda güncellemeler yapılmıştır. Yapılan güncellemeler yerel yönetimlerin işleyişine dair yönetsel karar alma sürecini kapsamayacak şekilde düzenlenmiştir. Bakanlar Kurulu ve İçişleri Bakanlığına ait olan yerel yönetimlere dair bazı yetkiler Cumhurbaşkanına devredilerek, tam anlamıyla Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin ruhuna uygun bir değişikliğe gidildiği görülmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası merkezi yönetimde görülen köklü değişiklik, yerel yönetimlerde görülmemiştir. Yeni hükümet sisteminin yerel yönetim mevzuatına etkisi incelendiğinde, genel olarak yetkili makamların değiştirildiği ve bazı teknik düzenlemeleri yapıldığı söylenebilir. Yetkili makamların değiştirilmesindeki en büyük etken, yeni hükümet sistemi ile birlikte merkezi yönetim yapısında kapsamlı bir farklılaşmanın olmasıdır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile yerel yönetimlere dair görülen en önemli yeni oluşum ve yerel ile merkezi birbirine bağlayan Yerel Yönetim Politikaları Kuruludur. Yerel dair problemleri çözmesi amacıyla merkeze bağlı ve Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin ruhuna uygun bir şekilde oluşturulan bu Kurul, yeni hükümet sisteminin yerel üzerindeki en belirgin tesiri olarak nitelendirilmektedir. Yerel yönetimlerin işleyişi ve kuruluşunda devletlerin gelenekleri, demokratik seviyeleri ve popülasyon genişliği çok etkili olmaktadır. Hükümet sistemlerinde görülen değişim ise bu yapının dönüşmesinde çok fazla etkisi bulunmamaktadır (Bilgiç ve Dursun, 2021: 65).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte yerel yönetimler mevzuatında değişiklikler görülmüş ancak bu değişiklikler yerel yönetimlerin teşkilat yapısında herhangi bir değişim getirmemiştir. Yeni hükümet sistemi sonrasında yerel yönetimlerin yapısında esasa dair kayda değer bir değişiklik olmamıştır. Yerel yönetimlerde hizmet sunumu, görev tanımı, güçlendirme gibi hususlarda bazı önemli değişiklikler hayata geçirilmiştir. İçişleri Bakanlığı yanında Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına da yerel yönetimlerle ilgili yetki ve görevler tanımlanmış ve yerelle direkt olarak ilişkili olan bakanlık sayısı ikiye yükselmiştir.

Belediye Kanunu'nda belediyelerin kurulması veya tüzel kişiliğinin sona ermesindeki getirilen yeni düzenlemeyle birlikte karar alma sürecinin hızlandırıldığı ve bürokrasiyi azalttığı görülmektedir. Aynı şekilde Belediye Kanun'unda yapılan güncellemeler incelendiğinde Danıştay görüşünün alındığı durumlarda artık Cumhurbaşkanı kararının yeterli olması da bürokrasiyi azaltmaya yönelik bir anlayışın sonucu olarak uygulamaya konulduğu söylenebilir.

Yeni hükümet sistemi ile mevcut yerel yönetim reformlarının uygulanması kolaylaşacağı, demokratik ve daha etki bir yapının sağlanacağı, yerel kalkınma için öncü bir rol oynayacağı gibi değerlendirmeler de yapılmaktadır. Aynı şekilde Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin Türk devlet yapısına ve kamu yönetimine uygun bir anlayış olduğu ileri sürülerek, yeni hükümet sisteminin yerel yönetimlerine entegre edilmesinin kolay olduğu ve etkin bir yapının faaliyet göstereceği vurgulanmıştır (Köseoğlu ve Sobacı, 2018: 436-438).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile yürütme organında görülen değişim şüphesiz taşra teşkilatını da etkilemiştir. Yeni sistem ile üst düzey kamu görevlilerinin atanma usulü değiştiği için valilerinde de atanma şartları ve görevlerinde değişim olduğu görülmektedir. Bilhassa yeni sistem sonrasında Cumhurbaşkanlığı'nın siyasi kimliğini devam ediyor olması, valilerin konumuna etkisi tartışılmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrasında mülki idare amirlerine yönelik görülen en önemli güncelleme, Cumhurbaşkanlığı temsili noktasındadır. Vali ve kaymakamın yeni hükümet sisteminde Cumhurbaşkanlığı'nın genel siyasetine, yıllık programlarına ve yatırım faaliyetlerine uygun bir kamu hizmeti sunan taşradaki bürokratik aktörler olarak nitelendirilmektedir.

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinde il genel meclisleri yerine YİKOB'ların kurulmuş olması neticesinde valilerin taşradaki hareket kabiliyetinin arttığı yönünde yorumlar ileri sürülmektedir. YİKOB ve Kalkınma Ajansları aracılığıyla valilerin, hizmet sunma aşamasında yetki ve görev alanlarının genişlediği ifade edilmektedir. Bu durum, yerel yönetimlerde merkezileşme yönünde bir hareket olarak nitelendirilmektedir. Büyükşehir belediyeler üzerinde valilerin vesayet yetkisini arttırdığı yönündeki eleştiriler daha çok ileri sürülmektedir. 2016 yılında 674. KHK ile valilere, mahkeme kararı olmadan hizmetin aksadığı tespit ve belediyenin yerine geçerek hizmetleri sunma yetkisi tanınması sonucunda kanunla yerel yönetimlere verilen bazı görevlerin merkez tarafından üstlenilmesinin yolu açıldığı görülmektedir. Böylece seçimle göreve gelmiş belediye başkanı karşısında yerel merkezileşmenin birimi olarak nitelendirilen valilerin gücü arttırılmıştır. Ancak bu durumun tüm büyükşehir belediyelerinde görüldüğü söylenemez. Bilhassa Türkiye'nin doğu ve güneydoğu bölgelerinde gerekli olan hizmetleri sunmayan belediyelerin yapması gereken temel işler YİKOB aracılığıyla yerine getirildiği söylenebilir. Bu nedenle YİKOB'lar yerelde merkezileşme hareketi olduğu düşüncesi dışında il özel idarelerinin kaldırılması sonucunda oluşabilecek boşlukları doldurma amacıyla kurulan bir kurum olarak da nitelendirilebilmektedir.

Valilerin Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrasında oluşan yeni yönetsel konumları ile 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir belediye başkanlarının konumları incelendiği yerelde birbirleriyle yarışan iki önemli yetkili olduğu görülmektedir. Yerelde güç çatışmasının önüne geçilmesi adına valilerin ve büyükşehir belediye başkanlarının konumları tekrar gözden geçirilmelidir. Yerelde merkezileşmenin önüne geçilmesi için yerel yönetim ve taşra teşkilatına yönelik yürürlükte olan kanunlar ortak bir zeminde hazırlanmalıdır. Merkezin yönetimin yereldeki temsilcileri ile yerel idareciler arasında yetki, görev ve kaynak paylaşımı yeniden yapılandırılmalıdır.

KAYNAKÇA

- Akman, Ç. ve Kalender, M. (2018). “Yerelde Yeni Bir Merkezi Yönetim Birimi: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 73 (4), 1025-1056.
- Arsoy, M. (2021). Türk İdare Teşkilatında Taşra İdaresi: XIX. Yüzyılda Osmanlı Devleti Taşra Teşkilatı İle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Taşra Teşkilatının Karşılaştırılması, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Bilgiç, A. K. ve Durgun, E. (2021). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkisi”, İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Teori, Güncel Araştırmalar ve Yeni Eğilimler, Ed. Hasan Babacan, İvpe Yayınevi, Karadağ, 50-69.

- Dinç, Y. D. ve Yılmaz, V. (2022). “Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yasama, Yürütme, Yargı Organları İle Taşra ve Yerel Yönetimlere Etkilerinin Değerlendirilmesi”, *Ombudsman Akademik*, 16, 167-213
- Eren, V. ve Akıncı, B. (2018). “Yasama Yürütme İlişkileri Açısından Başkanlık Sistemi ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin Karşılaştırılması”, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim* (Ed. Yüksel Demirkaya), İstanbul: Hiperyayın, 35-70.
- Koç, E. (2021). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Ve Taşra Teşkilatına Yansımaları”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11 (1), 35-68.
- Koyuncu, E. ve Köroğlu, N. T. (2012), *Büyükşehir Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme*, https://www.tepav.org.tr/upload/files/13524625179.Buyuksehirler_Tasarisi_Uzerine_Bir_Değerlendirme.pdf.
- Köseoğlu, Ö. ve Sobacı, M. Z. (2018). “Başkanlık Sistemlerinde Yerel Yönetimler ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi’ne İlişkin Bir Değerlendirme”, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Kamu Yönetiminde Değişim*, Ed. Yüksel Demirkaya, 413-441.
- Küçük, Ü. (2020). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkez Yerel İlişkileri Ve Vesayet Denetimi*, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Malatya.
- Lamba, M. ve Ateş, H. (2018). *Başkanlık Sistemi Uygulanan Ülkelerde Siyasi Partilerin ve Seçim Sistemlerinin Değerlendirilmesi: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi İçin Çıkarılacak Dersler*, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim* (Ed. Yüksel Demirkaya), İstanbul: Hiperyayın, 99-134.
- Miş, N. ve Duran, B. (2017). *Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi*, SETA Kitapları, Ankara.
- Öner, Ş. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yerel Yönetim Mevzuatına Etkileri*, *ÇOMÜ Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 4 (2), 303-332.
- Salihoglu, E. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler ve Denetimi*, *Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları*, İstanbul.
- 442 sayılı Köy Kanun (1924). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.3.442.pdf>.
- 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu (1949). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.3.5442.pdf>.
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5216&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>.
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu (2005). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf>.
- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (2005). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5302.pdf>.
- 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2012). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6360&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>
- 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018), <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710-1.pdf>.
- 3 Nolu Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum Ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018). <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.3.pdf>.